



ALFACES NA AVENIDA

Estratégias para (bem) alimentar a cidade

Autores: Colégio Food, Farming and Forestry da Universidade de Lisboa

Editores: Rosário Oliveira, Sara Amâncio e Leonel Fadigas

FICHA TÉCNICA

Título: Alfices na avenida. Estratégias para (bem) alimentar a cidade

Edição e propriedade: Universidade de Lisboa, Colégio Food, Farming and Forestry

Coordenação da edição: Rosário Oliveira, Sara Amâncio, Leonel Fadigas

Autores: Ana Thudichum Vasconcelos, Andreia Saavedra Cardoso, António Guerreiro de Brito, António S. Barreto, Carlos Piteira, Henrique Cabral, Isabel Loupa-Ramos, Isabel Rodrigo, Jorge Cancela, Jorge Palma, José de Melo-Abreu, José Manuel Palma-Oliveira, Leonel Fadigas, Luís Moreno, Luís Ribeiro, Manuel Pacheco Coelho, Manuela Raposo de Magalhães, Maria João Estorninho, Maria João Fraqueza, Maria Paula Mendes, Paulo Morgado, Rosário Oliveira, Rute Saraiva, Samuel Niza, Sara Amâncio, Teresa Nunes, Tiago Domingos

Edição: 1ª

Ano: 2017

Idioma: Português

Design: Núcleo de Comunicação da Universidade de Lisboa

ISBN: 978-989-99801-2-9

Contactos gerais: Imprensa da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade – Cidade Universitária 1649-004 Lisboa, Portugal

Distribuição gratuita

Índice

Nota de abertura	4
Prefácio	5
I. Cronologia para o planeamento alimentar da cidade	10
O planeamento alimentar nos instrumentos de gestão territorial	11
Produção e consumo alimentar urbano: Abordagem metodológica ao estudo dos abastecimentos da cidade de Lisboa (1900-1960)	25
Bem comer para responsável ser. Por uma estratégia de planeamento alimentar urbano	28
II. Sistemas alimentares amigos do ambiente	36
O planeamento alimentar de base ecológica. A bacia alimentar do Ribatejo e Oeste	37
O sistema alimentar no contexto do metabolismo urbano da Área Metropolitana de Lisboa	44
Consumo de pescado em Portugal: Tendências e perspectivas futuras	50
A água subterrânea e a agricultura em áreas urbanas	56
Soluções (sedutoras) de Design para uma alimentação sustentável	62
Exploração sustentável de recursos e a Tragédia dos Comuns	67
III. Riscos, segurança alimentar e segurança dos alimentos	73
Direito Fundamental à Alimentação Saudável: Novos desafios em contexto urbano	75
Ética e justiça alimentar na cidade: Os desertos alimentares	80
Identificação de potenciais perigos para a saúde humana associados à origem, transporte e manutenção de alimentos na cidade	85
Por uma epidemiologia psicossocial da cidade: O caso das hortas sociais e dos espaços verdes	95
IV. Coesão social e desenvolvimento territorial	103
Modelos prospetivos na interface urbano-rural	105
Circuitos curtos agro-alimentares e desenvolvimento local	114
Produção de plantas em edifícios urbanos desocupados – uma perspectiva para a segurança alimentar em meio urbano	119
Estratégia agroalimentar e cidades: Uma perspectiva de governança e coesão socioterritorial	125
Sol na eira e chuva no nabal: Percepções locais sobre o futuro da produção agrícola na AML	130
Práticas do etnodesenvolvimento no contexto urbano?	135
Posfácio	140
Notas biográficas dos autores	142

Este trabalho teve enquadramento nas atividades do Colégio F3: Food, Farming and Forestry (F3) da Universidade de Lisboa.

Como citar este livro:

Oliveira R., Amâncio S., Fadigas L. (Eds.), 2017. Alfices na avenida. Estratégias para (bem) alimentar a cidade. 1.ª Edição. Lisboa: Universidade de Lisboa, Colégio Food, Farming and Forestry, [148 páginas] pp. ISBN: 978-989-99801-2-9

Como citar um capítulo deste livro:

[Autore(s) do capítulo], 2017. [Título do capítulo]. In: R. Oliveira, S. Amâncio, L. Fadigas (Eds.), Alfices na avenida. Estratégias para (bem) alimentar a cidade. 1.ª Edição. Lisboa: Universidade de Lisboa, Colégio Food, Farming and Forestry, pp. [1ª página – última página]. ISBN: 978-989-99801-2-9

Estratégia agroalimentar e cidades: uma perspetiva de governança e coesão socioterritorial

Luís Moreno

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa (IGOT)

Centro de Estudos Geográficos (CEG)

(luís.moreno@campus.ul.pt)

Resumo

Ao considerarmos as estratégias alimentares urbanas em termos de condições socioterritoriais, pensamos que se deve observar a contextualidade múltipla dos processos de planeamento, ordenamento e desenvolvimento do território, os quais apelam à consideração de diferentes domínios da governança. Esta é considerada como ‘multinível’ quando o poder é exercido de modo conjugado entre níveis territoriais e entre domínios públicos e privados.

Neste trabalho apresenta-se o racional que coloca a governança (multinível) como inerente à inovação institucional de resposta a pressões neoliberais e com tradução em políticas públicas próprias, das quais salientamos as europeias e as dos domínios da agricultura e desenvolvimento rural, além das de coesão, pelas suas implicações nacionais / regionais na relação urbano-rural e nos desafios colocados às estratégias alimentares urbanas.

Neste quadro, são convocados para a nossa reflexão vários estudos, essencialmente de autores europeus, fazendo-se a remissão para trabalhos em que processos de governança dos sistemas agroalimentares são analisados, com vários enfoques, dos supranacionais aos regionais e metropolitanos / urbanos. Conclui-se com algumas notas sobre o caso de Portugal e certas interrogações que os principais instrumentos de política pública nos suscitam em termos de condições institucionais de governança para a sustentabilidade agroalimentar de base territorial e urbana.

1. Introdução

No contexto da Comunidade Europeia, os sistemas agroalimentares têm sido matéria de numerosos estudos, muitos deles no âmbito das políticas públicas, incluindo a Política Agrícola Comum (PAC). São importantes as implicações de diferentes políticas comunitárias, cruzando as da PAC com outras, como as políticas regional / de coesão, comercial e de ambiente, ao longo do tempo, contribuindo para pensar sistemicamente possíveis estratégias alimentares urbanas (EAU).

A nossa abordagem, ao incidir na governança e na coesão socioterritorial implicadas nas EAU e nas bacias alimentares, começa por apresentar um quadro das dimensões dessa governança- conceito que ultrapassa o de ‘governança’, por ir muito além da restrita acção dos poderes públicos e envolver alargada mediação e participação societária (Moreno L., 2013) - com o apoio de estudos realizados em contexto europeu, normalmente traduzindo a investigação sobre realidades que podem iluminar a reflexão a fazer sobre as condições de Portugal. A relação com a coesão socioterritorial liga-se às perspetivas trazidas pela ‘governança reflexiva’ (Marsden T.,

2013) para um planeamento estratégico e integrador de um sistema urbano / metropolitano / regional cuja qualidade e resiliência assente em grande medida na dimensão agroalimentar, a defendida base de um processo de inovação socioterritorial para a sustentabilidade.

2. Domínios de participação envolvidos na governança agroalimentar

A Comunicação ‘O Futuro do Mundo Rural’, bem como a Reforma dos Fundos Estruturais, em 1988, tiveram um papel seminal nas transformações mais decisivas na relação urbano-rural, com tradução sistémica numa governança multinível (GMN). Ao contemplar novos processos de intervenção sob os princípios da subsidiariedade, programação, adicionalidade, parceria e avaliação, a Reforma passou a implicar uma crescente articulação dos atores institucionais, económicos e da sociedade civil, tendo a dimensão ‘parceria’ (inegavelmente ligada à subsidiariedade) sido a catalisadora para a popularização do conceito de GMN (Mendez C., 2011).

Os Quadros Comunitários de Apoio (QCA), desde 1989, principais instrumentos de cofinanciamento envolvendo a GMN, vieram a ter, como um dos reforços, a Iniciativa Comunitária LEADER (Ligação Entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural), considerada uma forma de ‘desenvolvimento rural neo-endógeno’ (DRNE). Mais do que o ‘desenvolvimento endógeno’ – concebido em finais dos anos 1970 como processo centrado no aproveitamento dos recursos próprios de um território – o DRNE do programa LEADER acrescentou, desde 1991, quanto a um meio rural polifacetado e ‘em territorialização’, o estímulo de uma democracia participativa local e o desenvolvimento do capital social, o qual está em função de uma GMN (Ray C., 2006; Pisani et al., 2017).

A evolução do processo de experimentação socioterritorial inerente ao LEADER, com sucessos comprovados (Dax T. e Oedl-Wieser T., 2016) ao favorecer o pensamento estratégico associado aos processos de planeamento e governança, não deixou de inspirar instrumentos como o EDEC¹ em 1999, fazendo o ordenamento territorial contemplar a interdependência urbano-rural através de processos de governança integrada e de planeamento em parceria (Mendez C., 2011; Copus A., 2013). Referimo-nos ao papel dos Grupos de Ação Local (GAL), cujas dinâmicas em parcerias e redes contribuíram para preparar uma certa reflexividade sociopolítica, tanto académica como dos atores institucionais, com tradução nos instrumentos de políticas públicas, de planeamento e programação, em consonância com a Estratégia de Lisboa / Agenda 2000, da UE (Mendez C., 2011).

Os efeitos conjugados desta reflexividade com os da limitada política de coesão, em contexto de perda de competitividade europeia e das crises globalizadas de 2007-2008, das finanças e dos preços dos alimentos, levou a um debate alargado e a um crescimento enorme da produção científica quanto à governança do sistema (agro)alimentar, podendo contemplar-se quatro grandes vetores de abordagem, embora com sobreposições: a) políticas de alimentação; b) regimes alimentares e governança empresarial; c) governança urbana; d) governança multinível (Hospes O. e Brons A., 2016).

Este é o contexto do nosso racional de ilustração dos processos de GMN, na sua relação com as EAU, contribuindo para a discussão destas no contexto da problemática atual dos processos de coesão e valorização socioterritorial sustentável (Fig. 1).

Uma leitura deste esquema, sendo apenas uma síntese, apoiada por elementos remissivos, começa por identificar o carácter ‘multinível’ da governança dos sistemas agroalimentares e dos territórios com as dimensões

¹ Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (European Spatial Development Perspective – ESDP), http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf.

do princípio da subsidiariedade. Assim, a vários níveis (não apenas escalas), o desenvolvimento dos processos de governança resulta de formas de inovação social, institucional e organizacional que correspondem a iniciativas de diferentes tipos de atores. Cada ator encontra-se envolvido em relações de interesse, de maior ou menor cooperação e conflito, e cada parceria ou rede de atores, ou cadeia agroalimentar, ou domínio rural / territorial, implica uma governança própria, mais ou menos interdependente com outras (Monaco F., 2015; Toldo et al., 2015).

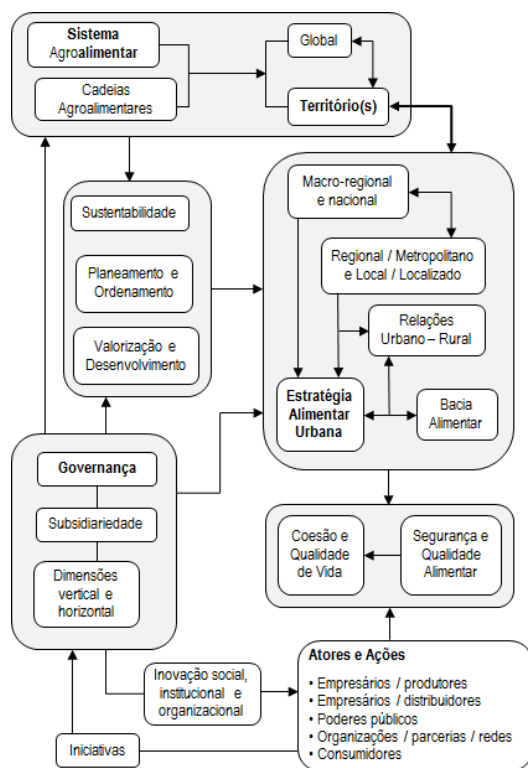


Fig. 1 – Implicações socioterritoriais dos processos de governança inerentes às Estratégias Alimentares Urbanas (EAU)

Várias dimensões de governança (pública, empresarial, territorial...) podem manifestar o seu caráter 'multinível', sendo cada (tipo de) produto e cada território a suscitar o tipo de estudos adequados de apoio a estratégias de planeamento e ordenamento. Para tal consideram-se muitíssimos produtos, de diferentes origens e estados (do fresco ao transformado, de algum modo), em maior ou menor concorrência para o consumo urbano, este dependente de variadas necessidades e preferências, em função de perceções, atitudes, comportamentos e

práticas de pessoas individuais (de distintos estratos sociais e estilos de vida) e coletivas. Assim, as preocupações de garantia de segurança e qualidade alimentar e de coesão e qualidade de vida têm levado várias análises a considerar variáveis dependentes de dinâmicas verticais – do global e internacional ao local – e horizontais, neste caso entre produtores e consumidores, com maior ou menor mediação de empresas, organizações e organismos públicos.

Nestes trabalhos ilustram-se tanto potencialidades (Toldo et al., 2015; Poli D., 2017) como limitações (Anastasiou T., 2016) para a governança local, incluindo a implicada nas políticas urbanas, mas a consideração das bacias alimentares (Feagan R., 2007; Zasada et al., 2017), ou das regiões metropolitanas (Monaco F., 2015), por vezes envolvendo modelizações, traçam perspectivas positivas de participação múltipla e eficiente na resposta aos grandes desafios de segurança, coesão, qualidade e sustentabilidade das metrópoles.

Alguns aspetos críticos deverão ser considerados, com apoio sumário em condições portuguesas, como as que se poderão perspetivar após certas respostas à preocupação demonstrada pelo Conselho Económico e Social (CES) em 2011, ao querer fundamentar um seu Parecer, designado por 'Competitividade das Cidades, Coesão Social e Ordenamento do Território'. Um contributo para esse parecer incidiu num estudo que incluiu como tópico essencial a "proposta de instrumentos de política no âmbito de uma perspectiva de desenvolvimento regional de base territorial e respetiva governação a operacionalizar no domínio das políticas urbana, regional, rural e de cooperação no quadro da nova política de coesão" (Ferrão et al., 2012:7).

Embora este trabalho pretendesse contribuir para as condições de aplicação das "abordagens integradas de desenvolvimento territorial" (AIDT) no Contrato de Parceria Portugal-UE, o mesmo já antecipava dificuldades quanto a estratégias como as "de abastecimento alimentar ou de empresas locais", entre as "formas de cooperação horizontal que podem beneficiar de uma relação mais qualificada entre áreas urbanas e áreas rurais". As dificuldades prender-se-iam com "os vários aspetos de natureza política, institucional e cultural que decorrem do recurso a geografias de intervenção *ad hoc*, isto é, espaços de cooperação e decisão não institucionalizados" (Ferrão et al., 2012:17,24). Salvaguardando embora o potencial de governança reflexiva no âmbito das AIDT (DLBC, ITI, AIDUS), conforme os principais instrumentos estratégicos do governo, este é um desafio que ainda aguarda resposta(s), dependente(s) de estudos sobre territórios portugueses e de medidas de política que ultrapassem limitações já encontradas em trabalhos mais recentes, em particular quanto às exigências de governança e potenciação da coesão para a sustentabilidade colocadas às EAU.

3. Nota conclusiva

As históricas preocupações europeias com 'o sustento', cultivadas entre e após guerras, tornaram o domínio agroalimentar uma matéria de continuado e acrescido interesse, em particular quando um percurso de desenvolvimento e bem-estar social, que parecia garantido por políticas públicas nacionais e europeias, vê a sua continuidade ser posta em causa por crises criadas e amplificadas em contexto de globalização empresarial e financeira. A vulnerabilidade dos meios urbano-industriais – sem adequada articulação territorial coesiva de valorização 'simbiótica' do rural ou do meio intra-regional de menor densidade – e as alargadas preocupações com a sustentabilidade dos processos encetados, em ambiente de pressão neoliberal, levaram a maiores abrangências de compromissos. Isso tem sido traduzido em respostas de planeamento e ordenamento do território que

integrem a questão das EAU / bacias alimentares entre aquelas que maiores desafios colocam aos processos de governança multinível. Os ensaios / estudos existentes procuram incorporar esta dimensão, mas a reconhecida complexidade dos problemas apela a mais investigação (académica e prática) e ao aprofundamento da reflexividade de base territorial. Esta não dispensa formas de participação mais qualificada e alargada, combinando a mobilização da inteligência geográfica com a aprendizagem social, para alimentar a capacidade estratégica de promover capilarmente a integração territorial sustentável.

Referências Bibliográficas

- Anastasiou, T. (2016). *The Spatial Characteristics of Short Food Supply Chains in Urban Food Strategies and Their Relationship with Spatial Planning*. Wageningen University, MSc Thesis Land Use Planning, 76 p. + Appendix.
- Copus, A. (2013). Urban-Rural Relationships in the new century: Clarifying and updating the intervention logic. In: M. Kolczyński (ed.), *New Paradigm in Action – on successful partnerships* (pp. 7-29). Warsaw, MRD.
- Dax, T.; Oedl-Wieser, T. (2016). Rural innovation activities as a means for changing development perspectives – an assessment of more than two decades of promoting LEADER initiatives across the European Union. *Studies in Agricultural Economics*, 118 (1): 30-37.
- Feagan, R. (2007). The place of food: mapping out the 'local' in local food systems. *Progress in Human Geography*, 31(1): 23-42.
- Ferrão, J. (Coord.), et al. (2012). *Regiões funcionais, relações urbano-rurais e política de coesão pós-2013. Relatório final*. Lisboa, ICS, 104 p.
- Hospes, O., Brons, A. (2016). Food system governance: A systematic literature review. In: Amanda Kennedy & Jonathan Liljeblad (eds.). *Food Systems Governance: Challenges for Justice, Equality, and Human Rights*. Routledge, 213 p.
- Marsden, T. (2013). From post-productionism to reflexive governance: Contested transitions in securing more sustainable food futures, *Journal of Rural Studies* 29: 123-134.
- Mendez, C. (2011). The Lisbonization of EU cohesion policy: a successful case of experimentalist governance?. *European Planning Studies*, 19(3): 519-537.
- Monaco, F. (2015). *Reconnecting Agriculture and Food: Methodological Approaches for the Analysis of Agro-food Systems in Metropolitan Regions*. Università degli Studi di Milano, Tesi di dottorato, 167 p.
- Moreno, L. (2013). *Governança nas Políticas de Desenvolvimento Local e Inovação Institucional*. Lisboa, Ed. Animar / ISA / INIAV / Rota do Guadiana, 71 p.
- Pisani, E., Franceschetti, G., Secco, L., Christoforou, A. (Coord.) (2017). *Social Capital and Local Development. From theory to empirics*. Palgrave Macmillan, 517 p.
- Poli, D. (2017). Food Revolution and Agro-Urban Public Space in the European Bioregional City. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, <http://dx.doi.org/10.1080/21683565.2017.1331178>.
- Ray, C. (2006). Neo-endogenous rural development in the EU. In P. Cloke, T. Marsden, & P. Mooney (Eds.), *Handbook of Rural Studies* (pp. 278-291). Sage Publications.
- Toldo, A., Pettenati, G., & Dansero, E. (2015). Exploring urban food strategies: four analytical perspectives and a case study (Turin). In: G. Cinà and E. Dansero (eds.), *Localizing urban food strategies. Farming cities and performing rurality. 7th International Aesop Sustainable Food Planning Conference Proceedings, Torino, 7-9 October 2015* (pp. 270-282). Politecnico di Torino.
- Zasada, I.; et al. (2017). Food beyond the city – Analysing foodsheds and self-sufficiency for different food system scenarios in European metropolitan regions. *City, Culture and Society*. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2017.06.002>